

## **Інформаційна довідка щодо правового статусу Державної служби зайнятості\***

### **Вступ.**

Забезпечення соціально-економічного розвитку України пов'язане з вирішенням низки питань, зокрема щодо оптимізації функціонування ринку праці як базової ланки економічної системи держави. До повномасштабного вторгнення ситуація на ринку праці була напруженою через високий рівень неформальної зайнятості та відсутність налагодженої взаємодії між центрами зайнятості в регіонах та іншими стейкхолдерами. Збройна агресія проти України спричинила суттєві руйнування економічної системи та скорочення трудових ресурсів, масштаби яких важко оцінити. З'явилася нагальна потреба у створенні нових організаційно-правових засад державного управління в галузі зайнятості населення та організації захисту від безробіття. Наразі державою за сприяння соціальних партнерів здійснюється пошук найефективніших видів і форм діяльності, спрямованих на подолання проблем зайнятості населення в період воєнного стану. У межах майбутнього відновлення України ефективність реалізації політики зайнятості та її належне законодавче забезпечення набувають особливого значення.

### **Основна частина.**

Структурні зміни в економіці України наприкінці ХХ століття, що відбувалися одночасно зі становленням незалежності нашої держави, посилили галузеві диспропорції зайнятості, вплинули на загальний рівень безробіття, сприяли відтоку робочої сили, зміні її якості й мотивації праці. Зазначені процеси вимагали нових підходів до формування державної політики зайнятості населення, створення інституцій, які б забезпечували її реалізацію. У зв'язку з цим становлення Державної служби зайнятості України (далі – Служба зайнятості) можна поділити на декілька основних етапів<sup>1</sup>.

До першого (1990–2000 рр.) слід віднести період зародження Служби зайнятості як основного елементу інституційної інфраструктури вітчизняного ринку праці. Служба зайнятості була створена у грудні 1990 року відповідно до постанови Кабінету Міністрів УРСР від 21 грудня 1990 р. № 381 «Про створення державної служби зайнятості в Українській РСР» шляхом реорганізації функціонуючої на той час служби працевлаштування. Відповідно до Закону України від 1 березня 1991 р. «Про зайнятість населення» офіційно визнано існування в державі безробіття та визначено основні заходи державної політики зайнятості. Реалізацію зазначеної політики покладено на Службу зайнятості. У цей період відбувається її інституційне становлення, у тому числі в регіонах, накопичується практичний досвід виконання основних функцій. Із прийняттям у 1993 році Закону України «Про державну службу» на працівників Служби зайнятості поширилася його дія.

Другий період (2000–2013 рр.) розвитку Служби зайнятості можна охарактеризувати як діяльність на засадах розширення інформаційно-технічних можливостей, підвищення рівня кадрового забезпечення, застосування нових

---

<sup>1</sup> Зуб М.Я., Шуліка Д.А. Етапи становлення державної служби зайнятості як основного елементу інституційного наповнення інфраструктури ринку праці. Вісник Хмельницького національного університету. Серія «Економічні науки». 2017. № 6 (3). С. 126–133.

форм і підходів у співпраці з роботодавцями та безробітними, підвищення іміджу Служби. Із набуттям чинності Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»<sup>2</sup> на Службу зайнятості покладено функції виконавчої дирекції Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та її робочих органів.

Третій період розвитку (2013–2020 рр.) розпочався з набранням чинності Закону України «Про зайнятість населення», відповідно до якого систему заходів державної політики зайнятості переорієнтовано на підвищення ролі професійного навчання, стимулювання роботодавців щодо створення нових робочих місць для працевлаштування осіб, які мають додаткові соціальні гарантії працевлаштування<sup>3</sup>. Водночас, Указом Президента України «Про Державну службу зайнятості України» від 16 січня 2013 року № 19 Державна служба зайнятості, що була створена у грудні 1990 року, мала бути реорганізована в Державну службу зайнятості України із набуттям статусу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції. На період такої реорганізації функції Служби зайнятості виконував Державний центр зайнятості. Проте протягом 2013 року Служба зайнятості не запрацювала як центральний орган виконавчої влади. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 року № 90 «Деякі питання державного управління у сфері зайнятості населення» Службу зайнятості ліквідовано як центральний орган виконавчої влади<sup>4</sup> та визначено централізованою системою державних установ, діяльність яких спрямовується і координується Міністерством соціальної політики України. Згодом відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо формування державної політики у сфері праці, трудових відносин, зайнятості населення та трудової міграції» Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України визначено головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції та трудових відносин<sup>5</sup>.

Варто зазначити, що для посилення інституційної спроможності Служби зайнятості в 2015 році за участю Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (далі – ПРООН) і Міжнародної організації праці (далі – МОП) була проведена оцінка її функціонування, надані рекомендації щодо вдосконалення її діяльності та перегляду політики зайнятості в цілому. Оцінка здійснювалася за вісьмома компонентами: юридичний статус служби, збір і використання адміністративних даних, структурна й функціональна моделі служби, професійна орієнтація, «активні» та «пасивні» програми на ринку праці, інформаційно-

---

<sup>2</sup> Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 р. № 1533-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14#Text> (дата звернення: 12.06.2023)

<sup>3</sup> Про зайнятість населення: Закон України № 5067-VI від 05.07.2012р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text> (дата звернення 12.06.2023)

<sup>4</sup> Деякі питання державного управління у сфері зайнятості населення: постанова Кабінету Міністрів України № 90 від 05.03.2014р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 13.06.2023)

<sup>5</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо формування державної політики у сфері праці, трудових відносин, зайнятості населення та трудової міграції: Закон України № 341-IX від 05.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-20#Text> (дата звернення: 13.06.2023)

комунікаційні технології, партнерство і угоди про співпрацю. Окрім аналізу документів і статистичних даних, роботи фокус-групи, співбесіди із зацікавленими сторонами, SWOT-аналізу кожного компонента, оцінювання передбачало порівняльний аналіз шляхом зіставлення з вибраними європейськими службами зайнятості. Результати досліджень показали, що Служба зайнятості працює у складних умовах, які характеризуються економічним спадом і високим рівнем неформальної зайнятості. У порівнянні зі службами зайнятості інших держав, Служба зайнятості, з огляду на її загальне навантаження, має помірну чисельність персоналу й відносно малий бюджет. Недостатнім визнано фінансування активної політики на ринку праці порівняно з іншими європейськими державами. За результатами оцінки були надані рекомендації щодо реформування служби зайнятості, спрямовані на розвиток активних програм державної політики у сфері зайнятості та посилення її сервісної орієнтованості<sup>6</sup>.

Четвертий період розвитку (з 2020 року) пов'язують із активізацією заходів реформування Служби зайнятості, у тому числі обумовлених євроінтеграційними процесами. Інтеграція нашої держави до європейської спільноти зумовила пріоритетність ідеї сервісної держави як альтернативи адміністративній системі державного управління. Однією з найбільш важливих складових сервісної орієнтованості послуг у сфері зайнятості населення є їх доступність шляхом забезпечення персоніфікованого підходу<sup>7</sup>. Відповідно до принципу оптимізації надання державних послуг сприяння зайнятості корисним є впровадження досвіду європейських держав щодо співпраці у сфері працевлаштування державних служб зайнятості та приватних агентств із працевлаштування<sup>8</sup>. Така співпраця передбачає передачу державною службою зайнятості окремих операцій на аутсорсинг, тобто на виконання приватними компаніями. Цей підхід дозволяє перемістити виконання частини технологічних процедур із «малоефективних бюрократичних структур» у приватний сектор економіки, прискоривши тим самим процес отримання послуг у цілому.

Відповідно до Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом<sup>9</sup> до заходів реформування, які безпосередньо впливають на діяльність Служби зайнятості, віднесено адаптацію національного законодавства про зайнятість та працевлаштування до європейських стандартів (Директива Ради 2000/78/ЄС про встановлення загальних рамок для однакового ставлення у сфері зайнятості та

---

<sup>6</sup> Проект ПРООН і МОП щодо реформування Державної служби зайнятості. URL: <http://fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/virobnicha-politika-ta-kolektivnodogovirne-regulyuvannya/11447-proekt-proon-i-mop-shchodo-reformuvannyaderzhavnoji-sluzhbi-zajnyatosti> (дата звернення: 14.06.2023)

<sup>7</sup> Савченко Н.В. Особливості професійного відбору персоналу державної служби зайнятості. Організаційно-управлінські та психологічні аспекти сучасного ринку праці України. Київ: ІПК ДСЗУ, 2017. Ч. II. С. 162–164

<sup>8</sup> Штанська О.В. Зарубіжний досвід взаємодії державної молодіжної політики та політики зайнятості. URL: <http://82-117-235-189.gpon.sta.kh.velton.ua/e-book/db/2008-1/doc/5/08.pdf> (дата звернення: 14.06.2023)

<sup>9</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 14.06.2023)

професійної діяльності<sup>10</sup>; Директива 97/81/ЄС щодо Рамкової угоди про неповну зайнятість тощо). Принцип співпраці у сфері зайнятості населення також підтримує МОП і приділяє увагу діяльності приватних агентств зайнятості<sup>11</sup>. Такий підхід актуалізує питання про ратифікацію відповідних конвенцій МОП: № 88 про організацію служби зайнятості, № 181 про приватні агентства зайнятості, № 168 про сприяння зайнятості та захист від безробіття тощо.

На сьогодні Служба зайнятості є базовою централізованою системою державних установ, метою діяльності якої є: провадження політики зайнятості населення; проведення професійної орієнтації та перепідготовки; сприяння працевлаштуванню; здійснення контролю за використанням страхових коштів; надання роботодавцям послуг відповідно до їхніх потреб та запитів; організація додаткового сприяння у працевлаштуванні окремих категорій громадян, які неконкурентоспроможні на ринку праці тощо<sup>12</sup>. Діяльність Служби зайнятості спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство економіки України. Окрім нових проблем, обумовлених військовою агресією проти України, залишаються невирішеними і старі питання: визначення правового статусу Служби зайнятості, недосконалість системи контролю за правозастосуванням у сфері зайнятості; відсутність прогнозування та стратегічного планування ринку праці; недостатність розвитку інформаційної системи Служби зайнятості; недостатність обсягів професійної перепідготовки незайнятих громадян тощо.

Окремим аспектом реформування є впровадження інноваційних технологій та інструментарію сервісної діяльності Служби зайнятості, зокрема: профілювання клієнтів; надання послуг за принципом кейс-менеджменту; персоніфікований підхід у наданні послуг; зміна підходів до організації та проведення інформаційно-консультаційних та профорієнтаційних заходів. Модернізація діяльності Служби зайнятості як головної сервісної інституції в системі органів публічної влади, що реалізують державну політику зайнятості, передбачає зміни в роботі фахівця служби, його готовність до перетворень та новацій. Потребують удосконалення організаційно-правові підходи щодо розробки й реалізації державної та регіональних програм зайнятості населення, спеціальних програм щодо стабілізації зайнятості населення в регіонах із кризовою ситуацією на ринку праці та в малих містах із моногалузевою структурою зайнятості<sup>13</sup>.

Розглянувши основні завдання Служби зайнятості щодо реалізації політики зайнятості та реформування ринку праці в сучасних умовах, необхідно звернути увагу на проблему її правового статусу. Відбувається динаміка всередині структури Служби зайнятості (поява нових суб'єктів – консультант роботодавця, рекрутинг), а її функції змінюються під впливом реформування.

---

<sup>10</sup> Директива Ради 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 року про встановлення загальних рамок для однакового ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_003-00#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_003-00#Text) (дата звернення: 14.06.2023)

<sup>11</sup> Клавдієва К. Д. Формування проектного підходу до роботи обласної служби зайнятості як фактор детінізації ринку праці в Україні. *Ринок праці та зайнятість населення*. 2018, № 1. С. 66–71.

<sup>12</sup> Положення про Державну службу зайнятості, затверджене Наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України № 2663 від 16.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1305-20#Text> (дата звернення: 14.06.2023)

<sup>13</sup> Пригорницька О. В. Проблеми правового регулювання зайнятості населення в Україні та шляхи його вдосконалення. *Ірпінський юридичний часопис: науковий журнал*. 2019. Вип. 1. С. 81–88.

В Україні існує ціла система органів виконавчої влади, наділених повноваженнями здійснювати адміністративно-правову діяльність із надання державних послуг населенню, у тому числі у сфері зайнятості. Однак головним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику зайнятості населення, на думку науковців – представників публічного права, слід вважати Службу зайнятості. Основною її функцією є контрольна, сутність якої полягає у здійсненні контролю за дотриманням працевлаштування населення роботодавцями, а також контролю за структурними підрозділами в регіонах у процесі надання ними послуг громадянам. Іншою важливою функцією Служби зайнятості, яка реалізується по відношенню до громадян, є надання державних послуг щодо працевлаштування. На підставі аналізу правового статусу Служби зайнятості, у тому числі її мети, функцій, завдань та принципів діяльності, дослідники вважають Службу зайнятості унікальним органом виконавчої влади. Особливість Державної служби зайнятості полягає в тому, що вона діє як керівний орган над центрами зайнятості, які безпосередньо виконують функції в регіонах<sup>14</sup>.

### **Висновки.**

Україна нині перебуває у процесі побудови власної моделі формування та реалізації державної політики зайнятості населення, яка б відповідала вимогам і потребам часу. На думку економістів, найбільш прийнятною для України є шведська модель регулювання ринку праці, де роль держави в управлінні соціальною сферою значна, у тому числі сферою зайнятості. Головною особливістю зазначеної моделі є те, що більша частина коштів (70 %) витрачається на проведення державною службою зайнятості активної політики<sup>15</sup>.

Зазначимо, що до наслідків повномасштабного військового вторгнення слід віднести зростання навантаження на Службу зайнятості. На регіональні центри припаде величезна робота щодо забезпечення працею безробітних осіб. У зв'язку з цим питання про структуру та нові функції, характер взаємозв'язку з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування та меж компетенції Служби зайнятості є актуальними. Водночас, необхідно врахувати процеси реформування законодавства з питань зайнятості та працевлаштування, обумовлені євроінтеграцією, у тому числі щодо вдосконалення механізмів роботи Служби зайнятості з іншими стейкхолдерами на ринку праці.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\*Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

---

<sup>14</sup> Панюкова Д. Адміністративно-правовий статус державної служби зайнятості України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. Вип. 29, 2020. С. 213–220.

<sup>15</sup> Бражко О.В. Концепція змішаного регулювання зайнятості населення в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2018. Вип. 16. С. 95–101.